



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 settembre 2016, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente
Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Caldogno, prot. n. 6856 del 12 maggio 2016, acquisita al prot. C.d.c. n. 5372 del 13 maggio 2016;

VISTA l'ordinanza n. 38/2016 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Caldogno (VI), formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, in materia di contabilità pubblica, inerente l'acquisizione di personale mediante assunzioni con forme di lavoro flessibile. Il primo cittadino, dopo aver esposto la situazione deficitaria dell'organico comunale e in particolare dell'ufficio di Ragioneria, sottolinea che per l'anno 2016 il limite di spesa per gli enti virtuosi, come nel caso del Comune richiedente, è pari

al 100% della spesa sostenuta nell'esercizio 2009; precisa altresì che l'ente non ha sostenuto spese per assunzioni a tempo determinato o altre forme di lavoro flessibile, nell'anno 2009 e nemmeno nel triennio 2007-2009.

Al riguardo, dopo aver premesso che “...l'Ente è in regola con gli obblighi di cui all'art.1 commi 557, 557bis e 557 ter della Legge 27.12.2006, n.296 e che non risultano praticabili altre assunzioni tramite mobilità o concorsi e che non è assegnatario di personale in mobilità dagli Enti di area vasta ...”, il medesimo Sindaco chiede se “..il Comune possa effettuare assunzioni a tempo determinato per far fronte alla gravissima situazione dell'Ufficio Ragioneria sopra esposta, pur non avendo sostenuto spese nel triennio 2007-2009”.

Nella richiesta di parere, il Sindaco chiede, altresì, se il Comune “...può procedere ad effettuare un'integrazione stipendiale in caso di ampliamento dell'orario di un lavoratore socialmente utile che attualmente presta la propria attività presso il Comune per 20 ore settimanali”.

DIRITTO

I. Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della “contabilità pubblica”, così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione. Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la “nozione di contabilità pubblica”, pur assumendo, tendenzialmente, “un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli” (deliberazione 5/AUT/2006), non può non coinvolgere - pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali - quelle questioni che risultino connesse “alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di “contabilità pubblica”, nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l’individuazione dell’ambito applicativo, la corretta interpretazione ed applicazione di una disposizione – quale quella contenuta nell’art 9 comma 28 d.l. 78/2010, come modificato dall’art 11, comma 4 bis, del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014 n. 114 – comporta sul piano finanziario.

Sotto i profili considerati, afferenti l’attinenza della richiesta alla materia della contabilità pubblica, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Caldogno, può essere considerato ammissibile, anche in relazione al fatto che esso è sufficientemente generale ed astratto.

II.1. Venendo ai profili di merito, la Sezione rammenta come il legislatore, negli ultimi anni, ha adottato una lunga serie di disposizioni volte al generale contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. In particolare, per quel che qui rileva, l’art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 dispone che *"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7 comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. (omissis...).* Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le

finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”.

Dal tenore della norma appare evidente la scelta del legislatore di porre limiti all’indiscriminato utilizzo di contratti di lavoro flessibile, che risulta altresì confermata dal testo dell’art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 il quale, dopo aver specificato che *“per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”*, consente le c.d. *“assunzioni flessibili”* unicamente *“per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*.

L’opzione del legislatore relativa ai vincoli all’utilizzo di contratti di lavoro flessibile appare chiaramente spiegabile con il fatto di evitare l’elusione del blocco assunzionale per le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato: e risulta corroborato dalla specifica previsione contenuta nella parte finale del comma 28 in argomento, laddove si prevede che *“il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”*.

Come sottolineato dalla delibera Sez. Aut. n. 14/2016, *“...ciò che rileva ai fini della delimitazione dell’ambito di applicazione della normativa in materia di contenimento della spesa imposto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/10, è la tipologia contrattuale che, ove a tempo determinato, incide ai fini delle limitazioni dalla stessa previste.*

E a tale tipologia contrattuale a tempo determinato si richiama ex adverso l’art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, al fine di individuare le modalità di contenimento della spesa là dove richiama un settore del personale rappresentato da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato”.

Tali limiti qualitativi (con il richiamo all’art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001) e quantitativi (limite del 50%, elevato al 100% in alcuni casi specificamente previsti dalla norma in questione) alle c.d. *“assunzioni flessibili”*, derogabili *“per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l’esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale...”*, appaiono quindi di natura cogente (Sezione Puglia, n. 65/2015/PAR; n. 174/2015/PAR; n. 175/2015/PAR; n. 206/2015/PAR; Sez. Campania, n. 121/2015/PAR; Sez. Lombardia n. 172/2015/PAR; Sez. Emilia Romagna n. 78/2015/PAR; Sez. Abruzzo n. 246/2015/PAR), posto che l’unica eccezione è data nel caso in cui il costo del personale sia coperto da specifici finanziamenti aggiuntivi o da fondi dell’Unione europea (nel caso di cofinanziamento, i medesimi limiti non si applicano alla quota finanziata), non avendo l’ordinamento previsto alcuna ulteriore deroga in tal senso, neanche per fare fronte ad esigenze eccezionali o transitorie (Sez. Umbria n. 97/2015/PAR): in guisa che, in assenza di spesa storica nei due periodi considerati dalla norma (2009 o media del triennio 2007-2009), gli enti non

potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spesa contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge (cfr. SRC Campania n. 213/2014; Sez. Autonomie n. 21/2014/QMIG, sia pure incidenter; SRC Lombardia n. 215/2014/PAR).

II.2. Peraltro, questa Corte ha già osservato che, tanto per la spesa sostenuta per potersi avvalere del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, quanto per la spesa sostenuta per i contratti di formazione-lavoro, per altri rapporti formativi, per la somministrazione di lavoro nonché per il lavoro accessorio, la riduzione del 50% imposta agli enti locali (o del 100%, secondo quanto sopra indicato) opera con riferimento a ciascun aggregato di spesa e non a ciascuna, singola, voce (cfr. Sezione controllo Basilicata, deliberazione n. 49/PAR/2013, Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 186/PAR/2014).

L'art 9, comma 28, infatti, modula distintamente il limite di spesa per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da un lato, e per il personale relativo a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, dall'altro lato (cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 11/CONTR/2012).

La Corte costituzionale, peraltro, sul punto, con sentenza n. 173 del 2012, proprio con riferimento all'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, ha ribadito il valore generale degli obiettivi prefissati dalla norma, precisando che la disposizione «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato».

«L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde» - prosegue la Corte - «lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009».

Come sottolineato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 11/CONTR/2012, i due aggregati di spesa potranno essere considerati un unico coacervo, ampliando in tal modo le possibilità di azione dell'ente, ma solo ove ricorrano i seguenti presupposti:

- 1) l'applicazione diretta della disciplina potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non sussistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione. Si tratta di situazioni che interessano i soli enti di minori dimensioni, che non dispongono, nella loro ridotta struttura organizzativa, di strumenti adeguati per fronteggiare esigenze

- particolari;
- 2) l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve, in ogni caso, essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei;
 - 3) resta ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate.

Alla presenza delle condizioni di cui sopra è possibile, quale forma di adeguamento del principio generale di riduzione della spesa a tempo determinato, considerare in via cumulativa i limiti di spesa imposti dalla normativa ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati (cfr. Sezione controllo Emilia Romagna deliberazione n. 186/PAR/2014, Sezione controllo Toscana deliberazione n. 297/PAR/2013).

III.1 La Sezione osserva, peraltro, come si possa profilare una diversa soluzione, basata sul dato testuale della norma che contempla due distinti periodi: nella prima ipotesi, si fa riferimento alla media del triennio 2007-2009; nella seconda fattispecie, considerata dal legislatore in via subordinata, invece, *Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.*

La norma di che trattasi - nella dichiarata contrapposizione tra l'eventualità in cui le amministrazioni abbiano sostenuto una spesa nell'anno 2009 e il caso in cui invece l'abbiano sostenuta nel triennio 2007-2009 - sembra infatti trascurare il caso in cui invece tale spesa non sia stata affatto "sostenuta", presupponendo unicamente invece -nella seconda ipotesi- la "*media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009*".

Nel caso posto all'attenzione del Collegio da parte del Comune di Caldogno, non si tratta quindi di valutare se il vincolo di cui trattasi operi o meno, atteso che alla luce delle conclusioni della Sezione delle Autonomie tale opzione appare assai pacifica, ma si tratta di determinare come esso operi laddove la spesa nel triennio di riferimento normativo 2007-2009 non sia stata mai sostenuta.

In altri termini, la formulazione della norma (a mente della quale "*la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. (omissis...).* Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009"), mentre individua (prima parte del periodo) le conseguenze circa l'eventualità di una spesa pari a zero nell'anno 2009 (espressamente rinviando cioè a un diverso parametro di spesa triennale),

omette (seconda parte del periodo) di specificare le conseguenze relative alla mancata presenza di una "spesa sostenuta" nel triennio, non potendosi evidentemente ritenere tale una spesa che non è stata, per l'appunto, "sostenuta".

Trattandosi quindi di questione diversa da quella affrontata dalla Sez. Autonomie, la lacuna normativa implica la necessità di colmare il vuoto mediante gli ordinari strumenti ermeneutici che la legge assegna all'interprete.

III.2 La questione dell'applicazione dei limiti puntuali di spesa è stata per la verità prospettata dalla stessa giurisprudenza della Corte in fattispecie analoghe riguardanti vincoli di spesa lineari posti dal legislatore: come è noto, infatti, l'individuazione dei limiti di spesa per il conferimento di incarichi di consulenza e studio nei confronti degli enti che non hanno sostenuto, a tale titolo, spese nell'anno 2009 era stata affrontata in sede consultiva dalla Sezione della Lombardia (sez. Lombardia, n. 227/2011/PAR), nonché da questa Sezione (n.146/2013), nonché - pervenendo però a conclusioni diverse- dalla Sezione Puglia (sez. reg. di controllo per la Puglia, n. 131/PAR/2014)

Anche in quel caso, la norma vincolistica prevedeva uno specifico limite di spesa basato su un parametro storico triennale, in merito al quale la giurisprudenza della Corte (sez. Lombardia, n. 227/2011/PAR) aveva osservato che in tale contesto "(...) *la ratio sottesa alla legge statale in esame è quella di rendere operante, a regime, una riduzione della spesa...*" (nella fattispecie, per gli incarichi di consulenza e di studio) e non quella di vietare agli enti locali la possibilità di conferire incarichi esterni qualora ne ricorrano i presupposti di legge. In tali occasioni la Corte era giunta alla conclusione che la norma *de qua*, per gli enti locali che nel corso dell'anno 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa (a titolo di incarichi per studi e consulenze), andasse applicata individuando un diverso parametro di riferimento, osservando a tal proposito che, se non si fosse adottata questa interpretazione, la riduzione lineare prevista avrebbe finito per premiare gli enti meno virtuosi che, nel corso dell'anno 2009, avevano sostenuto una spesa per consulenze eventualmente rilevante, mentre si sarebbe tradotta in un divieto assoluto per gli enti più virtuosi che, in quello stesso anno, avevano sostenuto una spesa pari a zero. Pertanto -concludeva la Sezione Lombardia- non sussistendo un parametro finanziario precostituito (in quanto la spesa per l'anno 2009 è stata pari a zero), il limite da individuare sarebbe quello della spesa strettamente necessaria nell'anno in cui si verifica l'assoluta necessità di conferire un incarico di consulenza o di studio (limite di spesa che, a sua volta, sarebbe il parametro finanziario per gli anni successivi).

La riferita interpretazione è stata del resto ripresa -nell'ipotesi dell'assenza di parametro di spesa- dalla Corte anche in relazione ad altre norme di finanza pubblica: ad esempio, nel caso dei limiti ai compensi degli amministratori di società partecipate (cfr. deliberazione Sez. Lombardia n.

1/2015/PAR).

Una siffatta esigenza potrebbe essere prospettabile in modo analogo per ciò che concerne il limite della spesa assunzionale e, in generale per tutte le riduzioni di spesa lineari -ove, come nel caso considerato, all'assenza di specifica disciplina normativa potrebbero conseguire effetti applicativi distorsivi come quelli sopra evidenziati- non potendosi evidentemente penalizzare gli enti che hanno proceduto a non effettuare spese a tale titolo nel triennio considerato. Una siffatta conclusione non è peraltro sconosciuta alla giurisprudenza della Corte più specificamente nella stessa materia assunzionale, in quanto già la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 29/2012/PAR, ha chiarito che in assenza di impegno di risorse anche nel triennio 2007-2009 l'anno da prendere a riferimento è quello nel quale l'ente, con motivato provvedimento, proceda ad effettuare le assunzioni per assoluta necessità di far fronte, in tal modo, a un servizio essenziale: la spesa così determinata sarà, a sua volta, il parametro finanziario per gli anni successivi. In particolare, *"nel caso in cui la spesa costituente il parametro sia inesistente occorrerà colmare la lacuna normativa: pertanto, per gli enti locali che nel corso dell'anno 2009, ovvero nel triennio precedente, non abbiano sostenuto alcuna spesa a detto titolo, si dovrà individuare un diverso parametro che rappresenti il limite di spesa anche per gli anni successivi al 2011. In tale situazione, questa Sezione ha pertanto ritenuto funzionale consentire assunzioni determinate da una assoluta necessità di far fronte, in tal modo, a un servizio essenziale per l'ente: la spesa così determinata sarà, a sua volta, il parametro finanziario per gli anni successivi. ..."* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere 29/2012).

III.3 La Sezione non ignora che, in relazione proprio all'operatività della disposizione di cui trattasi, recentemente è intervenuta una pronuncia in sede di nomofilachia della Sezione delle Autonomie. Detta Sezione, nella citata deliberazione n. 2/2015/QMIG, osserva che in effetti, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, dopo avere stabilito che tutte le limitazioni ivi previste non si applicano ai c.d. "enti virtuosi", sottolinea che *"resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Precisa inoltre detta Sezione che *"È proprio l'avverbio comunque ad introdurre una proposizione avversativa rispetto al concetto immediatamente esposto, per cui va inteso come espressione tendente necessariamente a correggere quella che precede"* e che *"L'espressione secondo cui resta fermo che la spesa complessiva non può superare quella sostenuta nel 2009 per le stesse finalità, ha il chiaro significato di porre un tetto alla spesa del personale derivante dai contratti flessibili, stabilendo un limite più elevato (100 per cento) rispetto a quello di cui all'art.9, comma 28, primo periodo, del d.l. n. 78/2010 (50 per cento)"*.

Viene altresì evidenziato come *"...in tal senso si era orientata la stessa Sezione delle autonomie che, nella recente decisione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG, ha evidenziato come il d.l. n. 90/2014 abbia introdotto ipotesi "ben precise", cioè specifiche e tassative, di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale, ribadendo la validità della linea ermeneutica di*

stretta interpretazione, che si sintetizza nell'adagio ubi lex voluit dixit.

Sarebbe infatti contraddittorio ipotizzare, in una fase caratterizzata dalla crisi economica e dalla necessaria conseguente adozione di interventi di rigore, come quello del limite del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le assunzioni flessibili prevista dal primo periodo del citato comma 28, che si sia poi ritenuto di invertire completamente la tendenza, ancorché solo a favore degli enti che abbiano rispettato gli obblighi di riduzione, consentendo loro di incrementare senza alcun limite la spesa di personale.

Il settimo periodo del comma 28, inserito dall'art.11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014, stabilisce che agli enti che rispettano la riduzione della spesa di personale ex commi 557 e 562 della l. n. 296/2006, non si applicano le limitazioni previste dal presente comma (ovvero assunzioni nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009). Il periodo successivo dispone: "Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

Secondo l'interpretazione condivisa dal collegio, gli enti virtuosi, seppur esclusi dall'applicazione del limite del 50 per cento, ricadono inevitabilmente in quello del 100 per cento della spesa sostenuta nel 2009, regime, comunque, più favorevole rispetto al vincolo disposto dal primo periodo (50 per cento). Va considerato che tutte le diverse forme di lavoro flessibile a cui possono ricorrere gli enti virtuosi si avvantaggiano della deroga introdotta dall'art. 11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014 e che la ratio dell'esclusione dal rigore per le situazioni aventi esigenze premiali si risolve, necessariamente, in una disciplina di favore (100 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le medesime finalità), pur senza arrivare allo svincolo da qualsiasi limite.

E' dunque del tutto corretto rimanere all'interno del tetto del 100 per cento di quanto speso nel 2009, anche perché sarebbe incongruo, in un periodo in cui il Paese è fortemente impegnato sul fronte del risanamento della finanza pubblica, favorire l'incremento incontrollato della sola spesa di personale per lavoro flessibile, nel contesto dell'obbligo generale di ridurre le altre voci di bilancio afferenti alla spesa complessiva di personale."

La Sezione osserva che la conclusione alla quale la Sezione Autonomie, nell'anzidetta deliberazione n. 2/2015 perviene, parte proprio dall'assunto che gli enti abbiano effettivamente sostenuto nell'anno 2009 (o nel triennio 2007-2009) detta spesa: e ciò al fine di risolvere il contrasto interpretativo che in quella sede verteva sul mantenimento o meno del vincolo di cui all'articolo 9, comma 28 del D.L. 78/2010 dopo l'intervento della disposizione di cui all'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, introdotto in fase di conversione dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (che ha inserito, in forma di inciso novellato, il settimo periodo, al citato articolo secondo cui: "*Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente*") .La norma di che trattasi, infatti, secondo la prospettazione data da due delle Sezioni rimettenti, sembrava far venir

meno la sopravvivenza stessa del vincolo complessivo per gli enti virtuosi, ovvero quelli che abbiano rispettato l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il Collegio non ignora altresì che la stessa Sezione delle autonomie, nella decisione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG, ha evidenziato come il d.l. n. 90/2014 abbia introdotto ipotesi *"ben precise"*, cioè specifiche e tassative, di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale, ribadendo la validità della linea ermeneutica di stretta interpretazione, che si sintetizza nell'adagio *ubi lex voluit dixit*. Né ignora che, come detto, secondo tale lettura, *"...tutte le diverse forme di lavoro flessibile a cui possono ricorrere gli enti virtuosi si avvantaggiano della deroga introdotta dall'art. 11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014 e che la ratio dell'esclusione dal rigore per le situazioni aventi esigenze premiali si risolve, necessariamente, in una disciplina di favore (100 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le medesime finalità), pur senza arrivare allo svincolo da qualsiasi limite.* (Sezione Autonomie n. 2/2015).

In realtà, se in tale circostanza si volesse pedissequamente e semplicemente giungere all'applicazione della conclusione cui approdano i giudici della nomofilachia senza prendere in considerazione la ben diversa -per i motivi sopra espressi- fattispecie prospettata dal Comune di Caldogno (che, oltretutto non era affatto quella cui si era puntata l'attenzione della Sezione della nomofilachia), si rischierebbe - *oltre a determinare un divieto assoluto alla stipulazione di questa tipologia di contratti, effetto eccedente le finalità della norma* (Sez. Lombardia/ 29/2012/PAR ,cit.) e non contemplato dalla stessa nel periodo finale dell'articolo - di svuotare completamente l'operatività anche dell'articolo 36 del d.lgs. 165/2001 laddove viene previsto, seppur strettamente limitato e accuratamente disciplinato, l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche delle forme di lavoro flessibile.

La norma da ultimo citata, infatti, al comma 2 prevede che: *"2. Per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio di cui all'articolo 70 del medesimo decreto legislativo n. 276/2003, e successive modificazioni ed integrazioni, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, dall'articolo 3 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto*

riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile.”

Del resto, ove si giungesse, nelle ipotesi come quella prospettata dall’ente richiedente il parere, alla conclusione che, nel caso in cui sia mancata una base storica di spesa per il lavoro flessibile nel periodo considerato dalla norma di cui all’articolo 9 comma 28, il ricorso a tale tipologia di lavoro sarebbe *tout court* precluso indipendentemente dall’osservanza o meno da parte dell’ente dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, verrebbe ad essere vietata allo stesso ente una modalità organizzativa finalizzata a sopperire a carenze di personale anche essenziale allo svolgimento dell’attività istituzionale. Personale che, a tal punto, sarebbe reclutabile solo ed esclusivamente, ove esistano margini assunzionali, ai sensi dell’articolo 36, comma 1 del citato d.lgs. 165/2001, ovvero mediante contratti di lavoro a tempo indeterminato.

III.4 Peraltro, ed in terzo luogo, giova rammentare che la questione della totale mancanza della spesa di personale per lavoro flessibile in relazione alla corretta modalità di operatività del citato comma 28 era stata, seppur incidentalmente, affrontata dalla stessa Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 12/2012/QMIG; richiamando le conclusioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 11/CONTR/2012 (ai cui contenuti si rinvia).

Invero, la deliberazione della Sezioni Riunite (citata dalla Sezione delle Autonomie già in occasione della pronuncia), aveva cercato di contemperare le esigenze organizzative degli enti locali di piccole dimensioni, caratterizzati da margini di flessibilità nel reclutamento del personale assai limitati, con gli allora vigenti limiti assunzionali e di spesa per il personale ed in particolare dei margini di operatività del citato comma 28. In quella sede infatti, si era affermato che: *“...Alla base della valutazione operata dal legislatore può porsi la considerazione che il limite di spesa introdotto con riferimento a specifiche forme contrattuali, possa tradursi in un vincolo al ricorso a determinate tipologie di rapporti di lavoro tale da incidere sulle prerogative di autorganizzazione degli enti. In tal modo si potrebbe ritenere che l'imposizione del vincolo può essere considerata non invasiva di tale prerogative laddove ne venga consentita la possibilità di adattamento agli enti, considerando le loro effettive esigenze operative e non comprimendo rigidamente gli ambiti tutelati della potestà organizzativa degli stessi. Il principio introdotto non si risolve, quindi, in una indebita invasione dell'area riservata all'autonomia degli enti locali in quanto gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere l'obiettivo di contenimento complessivo della spesa sono molteplici, potendo l'ente agire indifferentemente su ciascuno dei livelli di spesa previsti in bilancio per le varie tipologie di personale non riconducibili al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In sostanza, il legislatore statale ha riconosciuto agli enti locali uno spazio di autonomia nell'adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato tale da consentire l'individuazione di particolari modalità applicative, non previste dalla regolamentazione nazionale,*

idonee ad assicurare il raggiungimento delle finalità perseguite dalla normativa, senza tuttavia incidere sul livello dell'obiettivo atteso in termini di contenimento della spesa. A tal proposito risulta necessaria l'intermediazione di un atto di espressione della potestà normativa dell'ente, quale il regolamento, che disciplini la materia in coerenza con i principi stabiliti dalla norma di coordinamento finanziario."

Giova infatti sottolineare al riguardo che *"elemento essenziale al fine del riconoscimento di una certa flessibilità applicativa della norma è stato, innanzitutto, individuato nelle ridotte dimensioni dell'Ente locale, che, a causa di particolari ragioni operative, connesse appunto alla carenza di personale per ragioni di natura straordinaria ed imprevedibile, e previa adozione di atto normativo regolamentare, non è in grado di assicurare i servizi essenziali e non dispone di rimedi gestionali alternativi"* (cfr. Sezione controllo Calabria deliberazione n. 62/PAR/2012).

Proprio alla luce di tali margini di flessibilità, il Collegio ritiene possa eventualmente profilarsi una soluzione alternativa alla questione prospettata dal Comune di Caldogno. In tale direzione, peraltro sembrerebbe porsi anche una pronuncia della Sezione regionale Campania (n. 245/2014/PAR) nella quale si afferma *"...in assenza di spesa storica nei due periodi considerati dalla norma (2009 o media del triennio 2007-2009), gli enti non potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spese contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge (cfr. SRC Campania n. 213/2014; Sez. Autonomie n. 21/2014/QMIG, sia pure incidenter; SRC Lombardia n. 215/2014/PAR) e salvi i margini di flessibilità individuati da SS.RR. 11/2012."*. Appunto il richiamo a tali margini di flessibilità sembrerebbe abilitare gli enti che non hanno sostenuto alcuna spesa per lavoro flessibile nei periodi cui fa riferimento la norma di cui trattasi, a far ricorso ad una spesa di tal fatta seguendo il parametro richiamato nella citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 12/2012/QMIG: ovverosia una spesa *ex novo*, assolutamente necessaria ed eccezionale, seguendo i parametri del ricorso alle assunzioni di lavoro flessibile di cui all'articolo 36, secondo comma del d.lgs. 165/2001, effettuata previa regolamentazione Consiliare e rispettosa dei vincoli di spesa generali che riguardano gli enti minori.

IV. Le coordinate ermeneutiche più sopra poste consentono peraltro e in ogni caso di rispondere senz'altro al secondo quesito proposto: dall'esame dell'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, rilevano infatti nell'aggregato *"spesa di personale"*, oltre alle spese sostenute per i rapporti di lavoro flessibili, i Co.co.co, anche quelle per i contratti di formazione lavoro, per *"altri rapporti formativi"*, somministrazione di lavoro, lavoro accessorio (art. 70, comma 1, lett. d, D.Lgs. n. 276/2003). Del resto, le conseguenze del superamento del limite si riflettono, per disposizione di legge, impedendo assunzioni di personale *"a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"*, con ciò ulteriormente dimostrando che non assume rilievo la natura del rapporto in relazione al *"tipo"* di contratto in essere.

Non sembra potersi escludere quindi dall'aggregato "spese di personale" quelle che l'Ente sostiene per acquisire dai lavoratori socialmente utili prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle sue funzioni e dei suoi servizi.

Così, pur dovendosi, conformemente al dettato di legge (art. 8, comma 1, D.Lgs. n. 468/1997), escludere che la prestazione di lavoro resa dagli LL.SS.UU. dia luogo a un rapporto di lavoro con l'Ente, questa Sezione sottolinea, in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte in sede consultiva con delibera Sezioni Riunite n. 27/2011, la riconduzione della spesa per i LL.SS.UU. all'interno della spesa di personale, al lordo dei contributi regionali. Identico pronunciamento del resto, era già stato effettuato dal MEF, con la nota n. 38544 del 6.5.2010, nonché dalla nota-circolare 11/17/CR06/C1 del 10.2.2011, redatta congiuntamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, contenente il testo coordinato del documento del 10 febbraio 2011 con le modifiche approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 13 ottobre 2011, e avente ad oggetto l'interpretazione delle disposizioni del D.L. n. 78/2010, la quale conteggia nella spesa di personale anche gli emolumenti corrisposti ai LL.SS.UU..

Con specifico riferimento all'oggetto del quesito posto dal Comune di Caldogno, il Collegio osserva altresì che, alla luce della legislazione vigente e della copiosa giurisprudenza di questa Corte, non sembra dubitabile che le spese relative alla integrazione salariale dei LL.SS.UU. debbano essere ricomprese nelle limitazioni di cui si discute (Sezione Regionale di controllo per la Campania, Parere n. 262/2013).

Il legislatore ha inteso infatti far riferimento a spese *latu sensu* "di personale", prescindendo dalla forma o dal *nomen iuris* del contratto da cui scaturisce l'obbligazione pecuniaria.

Va, al riguardo, infatti, osservato che lo stesso legislatore statale ha espressamente previsto che: *"le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013"* (art. 1, co. 6-bis, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14). In definitiva, le spese considerate in questo ambito sono quelle sostenute per l'acquisizione di prestazioni lavorative, di varia specie e a vario titolo, rese a favore dell'ente, comprensive anche degli oneri accessori in senso ampio e, in merito ai

lavoratori socialmente utili, la Sezione, ritiene che tali spese siano senz'altro da ricondurre nell'alveo della disposizione vincolistica in argomento se sostenute per acquisire, come sembrerebbe nel caso di specie, prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente.

V. Le questioni precedentemente illustrate ai punti I,II,III, afferenti la disciplina del computo dei limiti di spesa contemplati dall'art. 9 comma 28, del D.L. n. 78/2010, suscettibili di opzioni ermeneutiche non uniformi, configurano - a giudizio del Collegio - una questione di massima di particolare rilevanza, che rientra nell'ambito applicativo dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del D. L. 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, a norma del quale: *"Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

L'esigenza di una decisione nomofilattica, dovuta alle considerazioni che precedono, inducono il Collegio a interpellare nuovamente la Sezione autonomie, ovvero le Sezioni Riunite per la risoluzione del quesito di cui appresso.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione del Veneto sospende la pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa, così formulata: *"...nel caso in cui l'amministrazione non abbia sostenuto spese per lavoro flessibile nel 2009 o nel triennio 2007-2009, quale è l'esatta latitudine del limite di "spesa sostenuta" rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 come convertito dalla legge n. 122/2010 ed, in particolare, qual è il significato da attribuire alla norma in oggetto nella parte ove si prevede che "la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. (omissis...)"*. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della

Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato a Venezia, nella camera di consiglio del 16 settembre 2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Tiziano Tessaro F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 18 ottobre 2016

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese